ICCJ – Act administrativ. Cerinţa clarităţii redactării textului ca premisă a legalităţii

Legislaţie relevantă:

- Legea nr. 554/2004, art. 2

O autoritate publică cu atribuţii de supraveghere, prevenire şi control într-o anumită arie de activitate, având în vedere poziţia dominată pe care o ocupă în virtutea prerogativelor de putere publică pe care legea i le pune la dispoziţie pentru realizarea interesului public în slujba căruia se află, are obligaţia, rezultată din exigenţele bunei administrări, să emită, pentru organizarea activităţii sale, norme administrative clare, care să nu genereze riscul distorsionării liberei concurenţe şi apariţiei conflictelor de interese.

Actul administrativ care nu îndeplineşte condiţia de claritate în măsură să excludă interpretarea în sensul deturnării scopului prevederilor legale în aplicarea cărora a fost dat, este nelegal fiind emis cu exces de putere, în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

Decizia nr. 1622 din 27 martie 2014

Prin acţiunea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a, contencios administrativ şi fiscal, reclamanta Asociaţia EVO a solicitat anularea dispoziţiilor art.3 din Ordinul nr. 17 emis la 30 martie 2011 de către Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor.

În motivarea cererii, reclamanta a arătat, în esenţă, că, în baza art.48 din Legea nr.215/2004, Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor a emis Ordinul nr.17 din 30 martie 2011, care la art.3 prevede că "pentru asigurarea prin analize de laborator pentru realizarea acţiunilor de supraveghere, prevenire, control şi eradicare a bolilor la animale, a celor transmisibile la om, protecţia animalelor şi protecţia mediului, precum şi a unui autocontrol privind sănătatea animală şi siguranţa alimentelor conform prevederilor legale în vigoare, operatorii economici pot încheia, în condiţiile legii, contracte cu laboratoarele centrale, zonale şi judeţene ale autorităţii sanitar veterinare şi pentru siguranţa alimentelor pentru efectuarea de analize pentru produsele supuse supravegherii şi controlului….".

Reclamanta a susţinut că Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor deţine controlul asupra laboratoarelor de stat din subordinea direcţiilor sanitar-veterinare şi pentru siguranţa alimentelor judeţene şi ale municipiului Bucureşti care desfăşoară preponderent şi activităţi comerciale cu agenţii economici pe care îi îndrumă să efectueze programele de autocontrol cu acestea, deşi aceleaşi activităţi le efectuează şi laboratoarele private. De asemenea, deţine controlul şi asupra inspectorilor cu atribuţii privind autorizarea, înregistrarea, controlul şi sancţionarea agenţilor economici; laboratorului de referinţă IISPV (Institutul de Igienă şi Sănătate Publică Veterinară) şi direcţiei de autorizare a laboratoarelor.

În aceste condiţii, reclamanta a apreciat că Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor nu asigură imparţialitatea şi echidistanţa obligatorii conform legii, întrucât comisiile de autorizare sunt constituite exclusiv din personalul autorităţii pârâte care îşi autorizează propriile compartimente.

În acest mod, laboratoarele de stat din subordinea direcţiilor

sanitar-veterinare şi pentru siguranţa alimentelor sunt puse în postura dublă de arbitru şi jucător pe piaţa efectuării contra cost a examenelor de laborator din cadrul programelor de autocontrol, fiind astfel încălcate dispoziţiile Legii concurenţei nr.21/1996 şi ale Legii nr.161/2005.

Reclamanta a mai arătat că Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor trebuie să servească scopului său existenţial, respectiv protecţia publică şi libera concurenţă şi nu crearea unui monopol, prin aplicarea unor dispoziţii şi dezvoltarea lor prin acte de tip administrativ.

Pârâta Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor a formulat întâmpinare prin care a invocat excepţia inadmisibilităţii acţiunii pentru neîndeplinirea procedurii prealabile, iar pe fondul cauzei, a solicitat respingerea acţiunii ca neîntemeiată.

Prin încheierea de şedinţă de la 9.05.2012, Curtea a admis cererea de sesizare a Curţii Constituţionale cu soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate a art. 48 alin. 5 din OG nr. 42/2004, astfel cum a fost modificat prin pct. 62 al Legii nr. 215/2004, invocată de reclamantă.

Soluţia primei instanţe

Prin sentinţa civilă nr.3318 din 18 mai 2012, Curtea de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal a admis acţiunea formulată de reclamanta Asociaţia EVO şi a anulat dispoziţiile art.3 din Ordinul nr. 17, emis la 30 martie 2011 de către Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor.

Pentru a pronunţa soluţia, instanţa de fond a reţinut că, în conformitate cu reglementarea dată de O.G. nr.42/2004 aprobată cu modificări din Legea nr. 215/2004, Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor este instituţia cu atribuţii de control în domeniul veterinar şi

singura autoritate care poate constata contravenţii şi aplica sancţiuni în materie, iar în vederea exercitării acestei activităţi de control, dispune de laboratoare de cercetare şi analiză, finanţate de la bugetul de stat.

Instanţa de fond a apreciat că dispoziţiile art.48 alin.(5) din O.G. nr.42/2004, astfel cum a fost modificat prin pct.62 al Legii nr.215/2004, nu aduc atingere principiului concurenţei loiale, nefavorizând în niciun fel institutele şi direcţiile sanitar-veterinare în raport cu operatorii economici privaţi.

Referitor la art. 3 din Ordinul nr.17/2011, instanţa de fond constată că acesta se referă efectiv la încheierea contractelor cu laboratoarele centrale, zonale şi judeţene ale autorităţii sanitar-veterinare, inclusiv în scopul autocontrolului, într-o formulare care nu lasă de înţeles, în mod evident, că astfel de contracte pot fi încheiate cu operatori economici din mediul privat care acţionează în domeniu.

Or, raţiunea legiuitorului, care a prevăzut că Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor coordonează tehnic şi administrativ, organizează şi controlează efectuarea activităţilor publice sanitar-veterinare, în timp ce activităţile de asistenţă, precum şi desfăşurarea de analize în laboratoare autorizate pentru activitatea de autocontrol, le-a lăsat la dispoziţia mediului privat, a fost tocmai aceea de a nu se încălca legislaţia în materia concurenţei, precum şi evitarea eventualelor conflicte de interese.

Astfel că, în opinia instanţei de fond, interpretarea art. 48 alin. (5) din O.G. nr. 42/2004, altfel decât în sensul că veniturile din tarife se referă exclusiv la activităţile sanitar-veterinare şi de laborator etc., desfăşurate în contextul activităţii date în sarcina Autorităţii Naţionale Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor de lege

(coordonare, organizare, control) este evident de natură să conducă, atât la încălcarea art.2 alin. (1) lit.b şi art.9 alin. (1) din Legea nr.21/1996 (referitoare la interzicerea actelor şi faptelor care restrâng, împiedică sau denaturează concurenţa, săvârşite de autorităţile şi instituţiile administraţiei publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin reglementările adoptate, intervin în operaţiuni de piaţă, influenţând direct sau indirect concurenţa), cât şi a prevederilor Regulamentului CE nr. 882/2004 referitoare la evitarea oricărui conflict de interese în rândul personalului care efectuează controalele oficiale.

Prin urmare, Ordinul nr. 17/2011 emis de ANSVSA prin art. 3 deschide calea încălcării principiilor concurenţei loiale, inclusiv prin poziţia dominantă pe care ar dobândi-o pe o piaţă în care, în mod evident, agenţii economici ar fi mai interesaţi sau chiar forţaţi să obţină, spre exemplu, un buletin de analize emis chiar de laboratoarele A.N.S.V.S.A., decât de un laborator privat autorizat, ştiind că activitatea de verificare şi control aparţine exclusiv autorităţii administrative.

În plus, instanţa de fond a considerat că, prin precizările referitoare la activitatea de autocontrol, Ordinul adaugă la actul normativ cu forţă juridică superioară reprezentat de O.G. nr. 42/2004, aprobat prin Legea nr. 215/2004, lărgind fără temei domeniul de competenţă stabilit de legiuitor.

Autoritatea Naţională Sanitar Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor (A.N.S.V.S.A.) a atacat cu recurs sentinţa menţionată, solicitând modificarea ei în sensul respingerii acţiunii reclamantei, pentru motive pe care le-a încadrat în prevederile art. 304 pct. 9 Cod procedură civilă.

În motivarea căii de atac, recurenta – pârâtă a criticat sentinţa ca fiind netemeinică şi nelegală, fiind dată cu aplicarea greşită a legii, arătând, contrar concluziei

instanţei, că art. 3 din Ordinul nr. 17/2011 nu impune operatorilor economici obligaţia de a încheia contracte *doar* cu laboratoarele centrale, zonale şi judeţene ale autorităţii sanitar-veterinare şi pentru siguranţa alimentelor, din formularea *"pot încheia"* rezultând, într-o manieră care nu lasă loc de interpretare, că aceştia pot încheia contracte pentru efectuarea de analize pentru produsele supuse supravegherii şi controlului, cuprinse în programele prevăzute la art. 1 din Ordin şi cu laboratoarele private.

Cu referire la considerentele privind conflictul de interese şi poziţia dominantă a A.N.S.V.S.A. în relaţia cu laboratoarele sanitare şi pentru siguranţa alimentelor private, recurenta – pârâtă a arătat că, în contextul normativ trasat de O.G. nr. 42/2004, aprobată cu modificări prin Legea nr. 215/2004, cu modificările şi completările ulterioare, şi H.G. nr. 1415/2009, privind organizarea şi funcţionarea A.N.S.V.S.A. şi a unităţilor din subordinea acesteia, prin emiterea Ordinului nr. 17/2011, A.N.S.V.S.A. şi-a îndeplinit prerogativele de putere publică, de reprezentant al statului, asigurând condiţiile necesare pentru supravegherea siguranţei alimentelor, inclusiv prin efectuarea *examenelor de laborator din cadrul programelor de autocontrol de către*laboratoarele centrale, zonale şi judeţene ale autorităţii sanitar-veterinare şi pentru siguranţa alimentelor.

Având în vedere argumentele expuse, a considerat că motivaţia instanţei de fond cu privire la "'poziţia dominantă", "concurenţă neloială", "conflict de interese", nu poate fi primită, ANSVSA îndeplinindu-şi misiunea, în limitele competenţelor legale ce i-au fost delegate de către statul român.

Cu privire la încălcarea de către A.N.S.V.S.A. a prevederilor art. 9 din Legea nr. 21/1996 – Legea concurenţei, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, a arătat că prevederile legale invocate trebuie coroborate cu prevederile

art. 2., alin. (1) lit. b) „Dispoziţiile prezentei legi se aplică actelor şi-faptelor care restrâng, împiedică sau denaturează concurenţa, săvârşite de:… b) autorităţile şi instituţiile administraţiei publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin reglementările adoptate, intervin în operaţiuni de piaţă, influenţând direct sau indirect concurenţa, cu excepţia situaţiilor când asemenea măsuri sunt luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major.”

Având în vedere considerentele expuse, A.N.S.V.S.A., prin aprobarea Ordinului 17/30 martie 2011, a urmărit realizarea misiunii stabilite de statul român prin lege, şi anume apărarea unui interes public major: sănătatea publică.

În altă ordine de idei, recurenta – pârâtă a arătat că art. 3 din Anexa la Ordinul nr. 48/2010 pentru aprobarea Normei sanitare veterinare şi pentru siguranţa alimentelor privind autorizarea laboratoarelor supuse controlului sanitar-veterinar şi pentru siguranţa alimentelor stabileşte categoriile de laboratoare, acreditarea acestora fiind făcută de către RENAR, instituţie independentă de A.N.S.V.S.A., iar pachetul de igienă (Regulamentele 852 şi 853/2004) care reglementează programul de asigurare a calităţii, prevede că autocontrolul poate fi realizat şi de către operatorii economici, fără a exclude efectuarea lui de laboratoarele din cadrul direcţiilor sanitare veterinare şi pentru siguranţa alimentelor judeţene.

Prin urmare, este neîntemeiată reţinerea instanţei de fond că art. 3 din Ordinul nr. 17/30 martie 2011 încalcă prevederile Regulamentului CE nr. 882/2004 referitoare la evitarea oricărui conflict de interese în rândul personalului care efectuează controalele oficiale.

Asociaţia EVO nu a formulat întâmpinare în condiţiile art. 308 alin. (2) Cod procedură civilă, dar a depus la dosar note scrise prin care a răspuns criticilor formulate în recurs,

considerându-le nefondate, în principal pentru motivul că art. 3 din Ordinul nr. 17/2011, care se referă efectiv la încheierea contractelor pentru autocontrol, nu lasă de înţeles că astfel de contracte pot fi încheiate cu operatorii economici din mediul privat care acţionează în domeniu.

În plus, a arătat că O.G. nr. 42/2004 nu stipulează posibilitatea ca laboratoarele judeţene să desfăşoare activităţi de autocontrol, în caz contrar existând riscul unei distorsiuni majore a pieţei de specialitate la nivel naţional, efect al dublei posturi, de a controla şi a sancţiona, cumulată de A.N.S.V.S.A.

Recursul nu este fondat.

Aşa cum rezultă din expunerea rezumativă cuprinsă la pct. 1 din prezenta decizie, intimata – reclamantă a supus controlului instanţei de contencios administrativ articolul 3 din Ordinul A.N.S.V.S.A. nr. 17/30 martie 2011, pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Programului acţiunilor de supraveghere, prevenire, control şi eradicare a bolilor la animale, a celor transmisibile de la animale la om, protecţia animalelor şi protecţia medului, de identificare şi înregistrare a bovinelor, suinelor, ovinelor şi caprinelor pentru anul 2011, precum şi a Normelor metodologice de aplicare a Programului de supraveghere şi control în domeniul siguranţei alimentelor pentru anul 2011.

Norma administrativă contestată are următorul conţinut: *„Pentru asigurarea prin analize de laborator pentru realizarea acţiunilor de supraveghere, prevenire, control şi eradicare a bolilor la animale, a celor transmisibile de la animale la om, protecţia animalelor şi protecţia mediului, precum şi a unui autocontrol privind sănătatea animală şi siguranţa alimentelor conform prevederilor legale în vigoare, operatorii economici pot încheia, în condiţiile legii, contracte cu laboratoarele centrale, zonale şi judeţene ale autorităţii sanitar – veterinare şi pentru siguranţa alimentelor pentru*

efectuarea de analize pentru produsele supuse supravegherii şi controlului cuprinse în programele prevăzute la art. 1.”

În esenţă, în fundamentarea soluţiei de admitere a acţiunii, instanţa de fond a reţinut că prevederile art. 48 alin. (5) din O.G. nr. 42/2004, astfel cum au fost modificate prin pct. 62 al Legii nr. 215/2004, prin ele însele nu aduc atingere principiului concurenţei loiale, nefavorizând structurile publice în raport cu operatorii economici privaţi. Totuşi art. 3 din Ordinul nr. 17/2011, emis pentru organizarea executării legii, prin modul în care a fost formulat, nu lasă de înţeles în mod evident că operatorii economici pot recurge şi la entităţile private care acţionează în domeniu, deschizând calea încălcării principiilor concurenţei loiale, inclusiv prin poziţia dominantă pe care ar dobândi-o pe piaţă laboratoarele A.N.S.V.S.A., autoritate care are şi funcţia de verificare şi control.

Contrar susţinerilor recurentei – pârâte, soluţia primei instanţe reflectă interpretarea şi aplicarea corectă a prevederilor legale referitoare la rolul şi atribuţiile A.N.S.V.S.A., analizate în contextul mai larg al respectării principiilor unei pieţe concurenţiale şi evitării conflictelor de interese.

Împărtăşind concluzia judecătorului fondului, instanţa de control judiciar nu neagă dreptul structurilor A.N.S.V.S.A. de a presta, contra cost, activităţile enumerate în art. 3 din Ordinul nr. 17/2011, în condiţiile în care art. 48 alin. (5) din O.G. nr. 42/2004 prevede că veniturile proprii pentru institutele veterinare şi pentru direcţiile sanitar-veterinare, *„se constituie din exercitarea activităţii de inspecţie şi control sanitar-veterinar, din tarife pentru activităţi sanitar-veterinare şi de laborator, din consultanţă şi din alte prestaţii specifice: acţiuni de dezinfecţie, dezinsecţie, deratizare, examene şi analize de laborator, precum şi din alte activităţi din domeniul sanitar-veterinar*“.

Având însă în vedere cumulul de atribuţii de supraveghere, prevenire şi control pe care îl deţine autoritatea publică în domeniul său de activitate, şi, mai cu seamă, poziţia dominată pe care o ocupă aceasta în virtutea prerogativelor de putere publică pe care legea i le pune la dispoziţie pentru realizarea interesului public evocat în recurs, A.N.S.V.S.A. avea obligaţia, rezultată din exigenţele bunei administrări, să emită, pentru organizarea activităţii sale, norme administrative clare, care să nu genereze riscul distorsionării liberei concurenţe şi apariţiei conflictelor de interese.

Or, prevăzând că operatorii economici “pot încheia” contracte cu laboratoarele teritoriale şi centrale ale autorităţii publice, fără a menţiona expres şi posibilitatea încheierii unor astfel de contracte cu agenţii privaţi acreditaţi conform Ordinului nr. 48/2010, art. 3 din Ordinul nr. 17/2011 nu îndeplineşte condiţia de claritate care să excludă interpretarea menţionată mai sus, prin deturnarea scopului prevederilor legale în aplicarea cărora a fost emis, situaţie ce poate fi încadrată în definiţia excesului de putere, în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

Având în vedere toate considerentele expuse mai sus, Înalta Curte a respins recursul, ca nefondat, în temeiul art. 312 alin. (1) Cod procedură civilă , nefiind identificate motive de reformare a sentinţei, potrivit art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 sau art. 304 pct. 9 şi 304[1] Cod procedură civilă.